JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 09/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 442/2025

**Reclamante:** [redacted].

**Organismo:** MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** consumo, actuaciones previas, órdenes de servicio, art. 14.1.g) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de febrero de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   *«Solicito todas las "ordenes de servicio" firmadas por la Subdirectora General de Inspección y Procedimiento Sancionador (o, en su caso, por la persona suplente) de los expedientes INF iniciados desde el 01/09/2023 hasta la fecha de esta solicitud.*

   *Por "ordenes de servicio" debe entenderse el acto por el que se acordó el inicio de actuaciones preliminares de información conforme a lo establecido en el artículo 55,*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

*apartados 1º y 2º, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con el objeto de determinar la veracidad de los hechos denunciados y en su caso si estos pudieran dar lugar a una o más infracciones del Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que pudieran concurrir.*

*No se formulan objeciones respecto a la anonimización de aquellos datos que sean necesarios conforme dicte la legislación aplicable, de forma previa a la remisión de la documentación solicitada».*

2. Mediante resolución de 25 de febrero de 2025 el Ministerio denegó el acceso a la información solicitada con base en lo siguiente:

«[S]*on documentos internos, dictados por la SGIPS para ordenar la fase de información y actuaciones previas prevista en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y que forman parte, eventualmente, de los procedimientos de investigación abiertos a presuntos sujetos infractores*

*(...)*

*No puede concederse el acceso a los documentos e información solicitados, por entender que, de hacerlo, se afectaría negativamente a la eficacia de los procedimientos administrativos de investigación de infracciones y, en su caso, de imposición de sanciones. Analizados todos y cada uno de las actuaciones que actualmente se están realizando por parte de este órgano, en virtud del artículo 52.bis 5 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, se aprecia que el mero hecho de divulgar el contenido de los documentos que con carácter interno se dictan para orientar las actuaciones previas del personal de la SGIPGS, implicaría conceder el acceso a información que de forma razonable y no meramente hipotética repercute en la actividad que despliega dicho órgano de forma previa a valorar la apertura o no de expedientes sancionadores. Por tanto, divulgar este tipo de información supone un daño sustancial y directo.*

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

[redacted]

*Asimismo, realizada la ponderación de intereses, no se aprecia la concurrencia de un interés superior para conceder el acceso. Las ordenes de servicio son documentos que conducen a la realización de información y actuaciones previas, que tienen como finalidad determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la persona o persona que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros (artículo 55.2. de la Ley 30/2015, de 1 de octubre). Por tanto, son documentos auxiliares que conducen a una actuación del órgano de investigación con carácter reservado, no prejuzgando la existencia de responsabilidad y que pueden o no conducir a la incoación de un procedimiento sancionador. Por ello, no se aprecia que la difusión de dicha información esté justificada*».

3. Mediante escrito registrado el 2 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le ha denegado la información solicitada y manifiesta lo siguiente:

   «[E]*n otros expedientes, no se ha reconocido el derecho de acceso a la información solicitada ya que en aquel momento los expedientes estaban en fase de instrucción (expediente 00001-00087632)*

   *(…)*

   *En el expediente 00001-00087632 referían que "el acceso a la identidad de las aerolíneas sobre las que concurren las actuaciones de esta administración afectaría negativamente a la eficacia de los procedimientos administrativos en trámite". Pese a ello, en aquel momento se resolvía "CONCEDER el acceso parcial a la solicitud de acceso a la información solicitada en los términos previstos en la presente resolución".*

   *Igualmente, hay que tener en consideración que, en no pocos casos el propio Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (MDSCA) ha hecho*

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24





R CTBG Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

*públicos los nombres de las mercantiles a las que ha incoado un expediente sancionador a través de diferentes medios.*

*(…)*

*1) Expedientes de investigación ya finalizados y archivados. En este caso, al no conducir a la incoación de un procedimiento sancionador, no resulta razonable indicar que "divulgar este tipo de información supone un daño sustancial y directo."*

*2) Expedientes de investigación ya finalizados y para los que se ha procedido a la incoación de un expediente sancionador. En este caso, al no conducir a la incoación de un procedimiento sancionador, tampoco resulta razonable indicar que "divulgar este tipo de información supone un daño sustancial y directo" en aquellos casos en los que el propio MDSCA ha facilitado la identificación de las mercantiles afectadas por los procedimientos sancionadores. Sería el caso, entre otros, de las aerolíneas a las que he hecho referencia anteriormente.*

*3) Expedientes de investigación ya finalizados y para los que ha finalizado el expediente sancionador. En este caso, al haber finalizado tanto la fase de diligencias previas, como tanto la fase sancionadora, tampoco resulta razonable indicar que "divulgar este tipo de información supone un daño sustancial y directo."*

*4) Expedientes de investigación ya finalizados, para los que habría propuesto la incoación de un expediente sancionador, pero que no se pone en marcha dado que la/s infraccion/es ha/n prescrito. En este caso, al haber finalizado tanto la fase de diligencias previas, y no poderse iniciar la fase sancionadora debido a la prescripción de la/s infraccion/es, tampoco resulta razonable indicar que "divulgar este tipo de información supone un daño sustancial y directo."*

*(…)*

*el MDSCA ha venido denegando -erróneamente- el acceso a la información pública en numerosos expedientes, en los que, los reclamantes al interponer una Reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, han obtenido una resolución estimatoria por parte del CTBG. Véanse, por todas:*

- *Reclamación 2333-2023.*
- *Expediente 00001- 00084401 (reclamación 27/2024)*

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

[redacted]

- *Reclamación 992/2024.*
- *Expediente 00001-00087541 (reclamación 650/2024).*
- *Expediente 00001-00089601 (reclamación 790/2024)*».

4. Con fecha 3 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 14 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «[E]*n la resolución denegatoria se realizó una aplicación justificada, proporcionada y motivada de los límites previstos en el artículo 14.1, letras g) y e), realizando el test del daño y el test de interés público de conformidad con el Criterio Interpretativo CI/002/2015.*

   *(…)*

   *el expediente citado se resolvió con una resolución en la que se concedió el acceso parcial, informando solamente del número de expedientes incoados, pero limitando el acceso al resto de información solicitada. Dicha resolución fue objeto de reclamación en el procedimiento 740/2024 y el CTBG desestimó la reclamación en su totalidad.*

   *(…)*

   *tal y como ya ha resuelto este centro directivo en solicitudes de acceso previas, solo se publica oficialmente el nombres de las mercantiles, y a través de los canales oficiales oportunos, cuando esto se ha previsto en la resolución sancionadora finalizadora del procedimiento como una sanción accesoria, conforme al artículo 50.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, o cuando se trate de una infracción calificada como muy grave, una vez adquirida firmeza la resolución en vía administrativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46.7 del mismo texto legal*

   *(…)*

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

*el estado de los expedientes no altera la fundamentación contenida en la resolución, esto es, que las órdenes de servicio, por su contenido, desvelan la forma en que la SGIPS estructura y desarrolla sus actuaciones de investigación con la finalidad de esclarecer potenciales infracciones en materia de consumo*

*(...)*

*el CTBG se ha mostrado favorable al acceso a información, pero de carácter estadístico y sin acceso al contenido de los expedientes, sobre expedientes incoados en base a un procedimiento sancionador. Es el caso, por ejemplo, de la R/0280/2019, de 11 de julio de 2019, sobre denuncias por acoso sexual y laboral en el ámbito de las Fuerzas Armadas, la R/0477/2020, de 5 de noviembre de 2020, sobre denuncias a residencias de mayores en Melilla, o la R/0535/2020, de 17 de noviembre de 2020, sobre propuestas de sanción por infracción de la Ley de Seguridad Ciudadana».*

5. El 14 de marzo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 16 de marzo de 2025 en el que reitera las alegaciones expuestas en el escrito de reclamación.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24

R CTBG Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las copias de las "*órdenes de servicio*" previstas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con infracciones del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. El periodo sobre el que se solicitan dichas copias es desde el 1 de septiembre de 2023 hasta la fecha de la solicitud.

   El Ministerio deniega la información en aplicación de los límites recogidos en las letras e) y g) del artículo 14.1 LTAIBG, es decir, en el perjuicio a «[l]*a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*» y a «[l]*as funciones administrativas de vigilancia, inspección y control*».

4. Con carácter previo conviene revisar la doctrina de este Consejo relacionada con el acceso del denunciante a la información obrante en los procedimientos de

[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12



R CTBG Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

actuaciones previas incoados por la posible comisión de una infracción, así como la doctrina invocada por las partes en apoyo de sus posiciones.

En relación con la mención del reclamante sobre resoluciones de este Consejo que han estimado reclamaciones contra el Ministerio requerido, no se puede tener en consideración dicha indicación genérica, teniendo en cuenta que el reclamante no indica en qué medida tales procedimientos están relacionados con el presente, y que asimismo existen resoluciones de este Consejo desestimatorias de reclamaciones interpuestas contra el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. En todo caso, se ha comprobado que los expedientes indicados por el reclamante no guardan relación relevante con este procedimiento, dado que o bien se refieren al acceso a un concreto procedimiento, sancionador o no (R CTBG 1409/2024 del expediente núm. 992/2024; R CTBG 88/2024 del expediente núm. 2333/2023), a solicitudes de información meramente cuantitativa (R CTBG 950/2024 del expediente núm. 650/2024; R CTBG 974/2024 del expediente núm. 790/2024) o a información sobre subvenciones (R CTBG 567/2024 del expediente 27/2024).

En relación con las resoluciones de este Consejo invocadas por el Ministerio, ha de mencionarse que la R CTBG 280/2019 y la R CTBG 535/2020 desestimaban reclamaciones relativas a información sobre sanciones con motivo de no ser competencia del órgano requerido facilitar la información solicitada, lo que no se aprecia en el presente caso. En la R CTBG 477/2020 se estimaba una reclamación relativa a información cuantitativa sobre la actividad sancionadora del órgano requerido, pero ha de tenerse en cuenta que no se estaba solicitando, y por tanto, no era denegada, otro tipo de información.

Respecto de la resolución de la reclamación mencionada por reclamante (aludiendo al número GESAT de su solicitud, 00001-00087632) y por el órgano requerido, tal y como expone el Ministerio, este Consejo desestimó en su R CTBG 1020/2024, de 12 de septiembre (expediente 740/2024) una reclamación interpuesta contra la denegación de información relativa a la identificación de compañías aéreas con expedientes sancionadores abiertos en aquel momento, a lo que no obsta que el mismo Ministerio, en su resolución previa, hubiese facilitado información sobre el número de procedimientos abiertos y las conductas tipificadas que eran objeto de los mismos. En dicha resolución se indicaba:

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

*«A juicio de este Consejo la ponderación realizada por el ministerio resulta razonable y proporcionada en atención a los bienes jurídicos protegidos por el límite invocado y la afectación que se deriva de la publicación de los nombres de unas compañías aéreas respecto de las que, en unos casos se están desarrollando informaciones reservadas, mientras que en otros se ha iniciado la apertura de un expediente sancionador, pero en ninguno de ambos supuestos se ha concluido con una resolución sancionadora firme en vía administrativa».*

Finalmente, cabe indicar que existe una consolidada doctrina del Consejo favorable al acceso por parte del denunciante a las actuaciones previas cuando el resultado de estas ha sido su archivo —en este sentido, y entre otras, las resoluciones R CTBG 78/2021, de 26 de julio, R CTBG 589/2023, de 20 de julio y R CTBG 296/2023, de 26 de abril— remarcándose el interés público de dicho acceso como medio para controlar esa decisión que pone fin al procedimiento.

Por ejemplo, en la resolución R CTBG 78/2021, de 26 de julio—, «[e]*n el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es*», tomando en consideración en todo caso la afectación que dicho acceso pueda provocar en los derechos de las personas concernidas. Se concretaba, asimismo, en la mencionada resolución que resulta suficiente, en estos casos, «*facilitar la información relativa a "los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento" y "las circunstancias relevantes que concurran" (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP, forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo*» —conclusiones que fueron confirmadas por Sentencia n.º 107/2022, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 41/2021)—.

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

5. Por tanto, es criterio de este Consejo la denegación de la identificación de mercantiles que son sujeto de actuaciones previas o procedimientos sancionadores cuando no exista una resolución sancionadora firme en vía administrativa.

   De acuerdo con lo expuesto, también es criterio de este Consejo que resulta suficiente la concesión de la información referente a *los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento* y *las circunstancias relevantes que concurran*, junto con *la motivación en la que se apoya la decisión de archivo*.

   Sin embargo, en este caso, y según se desprende de la solicitud del reclamante, entiende este Consejo que no se está solicitando información sobre la identificación de las mercantiles sancionadas ni sobre la decisión de archivo de una denuncia, sino que se están solicitando los actos que describen las actividades de investigación que es necesario desarrollar para determinar si unos hechos denunciados constituyen (o no) una infracción. Es decir, se solicitan contenidos referentes a la metodología de investigación y control que el Ministerio tiene establecida y despliega ante el conocimiento de cualquier hecho susceptible de constituir una infracción de consumo. Asimismo, se está solicitando ese contenido no respecto de un caso, o un conjunto de casos concretos e identificados, sino respecto de un periodo cronológico amplio (aproximadamente, año y medio) y reciente, es decir, referentes a una metodología utilizada actualmente por el Ministerio.

6. Sentado lo anterior, procede verificar la concurrencia de los límites invocados en la resolución partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites que prevé la LTAIBG, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

   En esa línea, en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, este Consejo ha señalado que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

[redacted]

En este sentido, estima este Consejo que el acceso a la información solicitada podría suponer, como expone el Ministerio, la revelación de la operativa actual que el Ministerio sigue para la investigación de infracciones, y por tanto, resultar en perjuicio de *las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control* del órgano requerido, protegidas por el límite contemplado en la letra g) del artículo 14.1 LTAIBG. Efectivamente, el Ministerio expone que los documentos solicitados *«desvelan la forma en que la SGIPS estructura y desarrolla sus actuaciones de investigación con la finalidad de esclarecer potenciales infracciones en materia de consumo», «no prejuzgando la existencia de responsabilidad y que pueden o no conducir a la incoación de un procedimiento sancionador»* y que, dado que *«se dictan para orientar las actuaciones previas del personal de la SGIPGS, implicaría conceder el acceso a información que de forma razonable y no meramente hipotética repercute en la actividad que despliega dicho órgano de forma previa a valorar la apertura o no de expedientes sancionadores».*

A ello se une que el reclamante no determina, ni se aprecia, la existencia de un cualificado interés público al que resultaría de utilidad el conocimiento de la información que solicita, lo que resulta relevante en la medida en que el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG es asegurar el buen fin de la actividad de vigilancia, inspección y control realizada por las Administraciones Públicas,; es decir, evitar que la información sobre las estrategias, metodologías y operativas de investigación de infracciones facilite evitar sanciones por infracciones efectivamente cometidas o dificulte la detección de nuevas infracciones

7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, la reclamación debe ser desestimada.

## III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

R CTBG Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0695 Fecha: 09/06/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta